Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8156**

16. Wahlperiode 15. 02. 2008

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Werner Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/7946 –

Organisation und Ergebnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Vorbemerkung der Fragesteller

Zur verstärkten Bekämpfung der Schwarzarbeit wurden im Jahr 2004 die bis dahin zuständigen Abteilungen der Bundesagentur für Arbeit und der Zollverwaltung zum Arbeitsbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) bei der Zollverwaltung zusammengefasst. Mit der FKS wurde eine Spezialeinheit des Zolls geschaffen, deren Mitarbeiter ausschließlich im Rahmen des Kampfes gegen Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Verstöße gegen die im Arbeitnehmerentsendegesetz festgeschriebenen Mindestlohnvorschriften, eingesetzt wurden. Seit dem 1. Januar 2008 wird eine Strukturreform des Zolls wirksam, die eine erneute Umstrukturierung der Arbeitsgebiete der FKS und ihre stärkere Einbindung in die Strukturen des Zolls zur Folge hat.

Die bundesweiten Ergebnisse der Arbeit der FKS werden der Öffentlichkeit jährlich in der Jahresbilanz der deutschen Zollverwaltung präsentiert. Insbesondere die Summe der aufgedeckten Schäden und die Summe der Bußgelder werden vom Bundesministerium der Finanzen als Bestätigung für die erfolgreiche Arbeit der FKS angeführt. Eine Differenzierung, z. B. nach Branchen und Art der Verstöße, findet jedoch nicht statt.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass es sich bei der veröffentlichten Summe der Bußgelder um die Summe der vom Zoll festgesetzten Bußgelder handelt, diese aber nach einem Einspruch durch die FKS bzw. durch die zuständigen Amtsgerichte „häufig – zum Teil drastisch – reduziert bzw. sogar aufgehoben“ werden und fordert eine Auswertung der Ursachen. Ebenfalls kritisiert er die Zusammenfassung verschiedener Schäden in einer Summe (Sozialversicherung und Steuern, Schäden der Bundesagentur für Arbeit, die den Arbeitnehmern vorenthaltene Differenz zu den Mindestlöhnen) als intransparent und weist nach, dass weniger als 10 Prozent der statistisch erfassten Sozialversicherungs- und Steuerschäden nachgefordert und tatsächlich eingenommen werden (Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung – BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, 2008).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 13. Februar 2008 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Wie viele Mitarbeiter waren vor Zusammenlegung der entsprechenden Abteilungen des Zolls und der Bundesagentur für Arbeit im Bereich Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung, Einhaltung der Mindestlohnvorschriften tätig (insgesamt und getrennt nach Arbeitgeber)?

   Wie viele Mitarbeiter der Bundesagentur und wie viele Mitarbeiter des Zolls wurden in die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKZ) übernommen?

   Wie entwickelte sich die Zahl der Mitarbeiter der FKS bis Dezember 2007 (getrennt nach Planstellen und tatsächlich besetzten Stellen)?

   Ist im Zuge der Zollstrukturreform eine Erhöhung oder eine Verringerung der Mitarbeiterzahl der FKS vorgesehen?

   Ist angesichts der Tatsache, dass neue Branchen Mindestlohnvorschriften erhalten haben oder erhalten werden, eine Erhöhung des Personals der FKS geplant?

   Wenn ja, wie viele neue Stellen sind geplant?

   Wenn nicht, warum nicht?

Mit Stand 15. Juli 2003 waren bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Bereich der Arbeitsmarktinspektion insgesamt 2 984 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Kopfzahlen) beschäftigt.

Die Zahl der im ehemaligen Arbeitsbereich „Bekämpfung der illegalen Beschäftigung Zoll“ (BillBZ) eingesetzten Beschäftigten belief sich vor der Zusammenlegung auf insgesamt rund 2 500 Beschäftigte (Kopfzahlen) bzw. 2 271 Arbeitskräfte (AK-Vollzeitäquivalente).

Zum 1. Januar 2004 wurden 557 Beamtinnen und Beamte sowie 2 066 Tarifbeschäftigte der Arbeitsmarktinspektionen der Bundesagentur für Arbeit in den Arbeitsbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung gesetzlich übergeleitet. Aus dem ehemaligen Arbeitsbereich „Bekämpfung der illegalen Beschäftigung Zoll“ wurde nahezu der vollständige Personalbestand von rund 2 500 Beamtinnen und Beamten in den neu eingerichteten Arbeitsbereich überführt.

Die Zahl der Beschäftigten entwickelte sich wie folgt:

Haushaltsjahr (jeweils 1. 1.)	Zahl der Mitarbeiter/-innen in der FKS	
	(Plan-)Stellen	tatsächlich besetzte (Plan-)Stellen
2004	7 000	5 100
2005	6 965	5 835
2006	6 824	6 155
2007	6 688	6 525
2008	6 600	6 464

Im Zuge der Zollstrukturreform ist eine Erhöhung oder Verringerung der Mitarbeiterzahl der FKS nicht vorgesehen.

Ob und ggfs. welcher Mehraufwand an Personal- und Sachmitteln bei der Einbeziehung weiterer Branchen in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz entsteht, hängt u. a. von Art und Größe der Branche ab, für die Mindestlohnregelungen eingeführt werden sollen. Aussagen hierüber sind daher derzeit nicht möglich.

2. Wer hat nach der Zollstrukturreform die Zugriffs- und Verfügungsmacht über die der FKS zugedachten Personalstellen?

Können Mitarbeiter der FKS nach der Zollstrukturreform auch in anderen Bereichen des Zolls eingesetzt werden oder ist ihr Einsatz nur innerhalb der FKS möglich?

Die Zugriffs- und Verfügungsmacht über die Planstellen der FKS hat nach wie vor das für die Zollverwaltung als oberste Bundesbehörde zuständige Bundesministerium der Finanzen.

Die Planstellen der FKS werden grundsätzlich nur für die dort tätigen Beschäftigten verwendet. Das Projekt Strukturentwicklung Zoll sieht zur Verbesserung der präventiven Aufgabenwahrnehmung die Zusammenführung sämtlicher Kontrolleinheiten und damit auch des Arbeitsgebiets Prävention in einem Sachgebiet Kontrollen der Hauptzollämter vor. Das Arbeitsgebiet Prüfungen und Ermittlungen bleibt als eigenständiges Sachgebiet bestehen. Das Arbeitsgebiet Ahndung wird – zusammen mit den anderen Ahndungsaufgaben der Hauptzollämter – im künftigen Sachgebiet Ahndung konzentriert.

3. Wie viele Kontrollen gegen Schwarzarbeit und für die Einhaltung der Mindestlohnvorschriften wurden seit 1996 im Baugewerbe durchgeführt?

Wie viele Arbeitgeber und wie viele Baustellen wurden überprüft (aufgeschlüsselt nach Jahren seit 1996)?

Wie viele Verstöße gegen die Mindestlohnvorschriften des AEntG wurden festgestellt, und welche Größenordnungen hatten die Verstöße (aufgeschlüsselt nach Jahren)?

Zu Kontrollen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA)

Die BA führt keine gesonderte Statistik über Kontrollen gegen Schwarzarbeit. Die BA hat Prüfungen von Arbeitgebern nach §§ 304 Drittes Buch Sozialgesetzbuch, 107 Viertes Buch Sozialgesetzbuch sowie nach Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG (Einhaltung von Mindestlohnbestimmungen) durchgeführt. Konkret haben folgende Prüfungen stattgefunden[1]:

Jahr	1996[2]	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Prüfungen AG[3]	–	169 697	157 451	167 652	164 973	132 179	140 660	118 236
Prüfungen AG nach AEntG	–	66 500	66 915	67 758	65 673	42 769	40 801	28 212

[1] Die Statistik der BA unterscheidet nicht zwischen Prüfungen bei Arbeitgebern nach AEntG und der Prüfung von Baustellen. Daher können keine gesonderten Angaben zur Prüfung von Baustellen gemacht werden.
[2] Das AEntG ist erst zum 1. März 1996 in Kraft getreten. In die Statistik der BA haben Prüfungen nach dem AEntG erst ab dem Jahr 1997 Eingang gefunden.
[3] Alle Prüfungen einschließlich Baugewerbe.

Detaillierte Unterlagen zur Größenordnung der Verstöße liegen nicht vor. Anhaltspunkte für die Größenordnung ergeben sich jedoch aus der Art der Ahndung. So erfolgte eine Ahndung durch Bußgeld in der Regel nur bei gravierenden Verstößen. Eine Ahndung durch Verwarnung mit Verwarnungsgeld erfolgte bei Verstößen, bei denen ein Bußgeldbescheid nicht veranlasst ist, aber dennoch eine nachhaltige Pflichtenmahnung erforderlich zu sein schien.

Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld wurden bei eher leichten Verstößen verhängt.

Bei Vorliegen einer Straftat wurde das Verfahren an die zuständige Staatsanwaltschaft (StA) abgegeben. Das Vorliegen einer Straftat ist grundsätzlich unabhängig von der Größenordnung eines Verstoßes. Die Zahl der Abgaben an

die StA wird daher nur der Vollständigkeit halber aufgenommen und ermöglicht keine Rückschlüsse auf die Größenordnung des Verstoßes.

Jahr	1996[1]	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Abgaben StA	–	174	300	501	115	102	210	2 624
Bußgeld	–	7 839[2]	4 215	1 098	7 366	6 949	10 534	12 564
Verwarnung mit Verwarnungsgeld	–		39	20	67	68	152	170
Verwarnung ohne Verwarnungsgeld	–		343	134	907	646	746	698
Summe (= Zahl der Verstöße)	–	8 013	4 897	1 753	8 455	7 765	11 642	16 056

1 Das AEntG ist erst zum 1. März 1996 in Kraft getreten. In die Statistik der BA haben Prüfungen nach dem AEntG erst ab dem Jahr 1997 Eingang gefunden.
2 Für das Jahr 1997 liegt nur ein kumulierter Wert für Verwarnungen mit und ohne Verwarnungsgeld sowie Geldbußen vor.

Zu Kontrollen durch die Zollverwaltung

Die Prüfungen der Zollverwaltung sind umfassend; sie decken das gesamte Aufgabenfeld des § 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes von sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten über den Bezug von Sozialleistungen bis zum Aufenthaltsrecht und Prüfungen der Arbeitsbedingungen nach dem AEntG ab. Im Teilbereich des AEntG betrifft die Prüfung dabei nicht nur die Einhaltung der Mindestlohnvorschriften, sondern u. a. auch die Zahlung der Urlaubskassenbeiträge und die Einhaltung der Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten. Bei Anfangsverdacht auf eine Straftat führt die FKS neben den Prüfungen auch die anschließenden Ermittlungen im Auftrag der Staatsanwaltschaft durch.

Die Zahl der Prüfungen (ohne die anschließenden Ermittlungen) von Arbeitgebern im Baugewerbe stellt sich seit 1996 wie folgt dar:

1996[1]	–
1997[1]	–
1998	22 190
1999	22 023
2000	22 541
2001	9 587
2002	11 605
2003	8 465
2004	34 283
2005	24 374
2006	28 443
2007[2]	–

1 Für die Jahre 1996 und 1997 liegen keine statistischen Daten vor.
2 Die konsolidierte Jahresstatistik für 2007 liegt noch nicht vor.

Eine statistische Auswertungsmöglichkeit nach der Zahl der Prüfungen von Arbeitnehmern im Baugewerbe wurde ab September 2007 eingeführt.

Die Zahl der geprüften Baustellen wird ab 2005 bei der FKS statistisch erfasst:

2005	43 962
2006	51 286
2007[3]	–

[3] Die konsolidierte Jahresstatistik für 2007 liegt noch nicht vor.

Eine statistische Aufschlüsselung nach Tatbeständen, die künftig auch die Auswertung der Anzahl der Mindestlohnverstöße ermöglicht, wurde ab September 2007 eingeführt.

Der Betrag der nicht gezahlten Mindestlöhne wird statistisch nicht gesondert erfasst.

4. Wie viele Arbeitnehmer wurden ermittelt, die unterhalb des Mindestlohns bezahlt wurden?

   Wie hoch ist der Schaden der Arbeitnehmer, der aufgrund von Verstößen gegen den Mindestlohn entstanden ist?

Im statistischen Datenerfassungssystem der FKS sind bis August 2007 nur Ermittlungsverfahren (i. d. R. gegen Arbeitgeber) erfasst, nicht jedoch die Anzahl der Arbeitnehmer, denen der Mindestlohn durch den jeweiligen Arbeitgeber vorenthalten wurde.

Seit Januar 2008 werden auch die von einem Mindestlohnverstoß des Arbeitgebers betroffenen Arbeitnehmer statistisch erfasst.

Der Betrag der nicht gezahlten Mindestlöhne wird statistisch nicht gesondert erfasst.

5. Wie viele Bußgelder wurden aufgrund von Verstößen gegen die Mindestlohnvorschriften verhängt, und wie hoch waren sie?

   Wie viele Bußgeldverfahren wurden vor Gericht eröffnet?

   Wie viele Bußgeldbescheide wurden um wie viel von den Gerichten ermäßigt, und wie viele Bußgeldbescheide wurden von den Gerichten aufgehoben?

   Was waren die Gründe für die Ermäßigung oder Aufhebung?

Eine statistische Auswertung nach Verstößen gegen Mindestlohnvorschriften ist im Datenerfassungssystem der FKS bis August 2007 nicht vorgesehen.

6. Was sind die Gründe dafür, dass trotz hoher Schadenssummen nur ein Bruchteil der entgangenen Sozialversicherungsbeiträge und Steuern nachträglich gesichert wird?

Die Bundesregierung kann die Schätzung des Bundesrechnungshofs hinsichtlich der Einnahmequote der Sozialversicherungs- und Steuerschäden nicht bestätigen. Sowohl die Deutsche Rentenversicherung Bund als auch die Landesfinanzbehörden sehen sich bisher nicht in der Lage, Angaben über die tatsächlichen kassenwirksamen Einnahmen, die auf Grund der Ermittlungstätigkeit der FKS erfolgt sind, zu machen.

7. Was sind die Gründe dafür, dass im Jahr 2004 der Wert der zur Vermögensabschöpfung gesicherten Vermögensgegenstände 43,1 Mio. Euro betrug, im Jahr 2006 hingegen nur 15,6 Mio. Euro?

Eine erfolgreiche Vermögensabschöpfung ist nicht in jedem Ermittlungsverfahren der FKS, sondern nur beim kumulativen Vorliegen bestimmter Voraussetzungen möglich:

- Es liegen tragfähige Grunddeliktsermittlungen vor.
- Es ist Vermögen beim Beschuldigten vorhanden bzw. Vermögensverschiebung nachweisbar.
- Die Staatsanwaltschaft muss im konkreten Fall bereit sein, vermögensabschöpfende Maßnahmen zu beantragen.

Ob und in welcher Höhe letztlich bei einem Beschuldigten Vermögen vorhanden ist, entzieht sich dem Einfluss der FKS, sodass im statistischen Vergleich auch starke Schwankungen bei den Werten der zur Vermögensabschöpfung gesicherten Vermögensgegenstände möglich sind.

8. Beabsichtigt die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Kritik des Bundesrechungshofes zukünftig, eine detailliertere Darstellung der durch die FKS durchgeführten Kontrollen und ermittelten Sachverhalte zu veröffentlichen?

   Wenn ja, welche weiteren Daten sollen künftig veröffentlicht werden?

   Wenn nicht, warum nicht?

Das Bundesministerium der Finanzen erstattet dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit jährlich ausführlich Bericht über die Arbeitsergebnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung. Dies wird auch künftig geschehen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333